



Riigikohus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

Teie 09.11.2023 nr 5-23-38/2 (PSJV nr 5-23-38)

38)

Meie 05.12.2023 nr 1-7/407-4

kantselei@riigikohus.ee

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38

Eesti Linnade ja Valdade Liit, olles tutvunud Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu Riigikohtule esitatud taotlustega põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks seoses sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-ga 22<sup>1</sup> kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustustega, on järgmisel arvamusel.

Riigikogu võttis 7. detsembril 2022 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse (edaspidi SHS ja TuMS muutmise seadus), milles on SHS § 22<sup>1</sup> lg-tega 1 ja 2 pandud kohaliku omavalitsuse üksustele kohustus rahastada üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate tööjõukuluseid puudutavas ulatuses kõigi isikute puhul, kelle elukohaks rahvastikuregistrisse on kantud vastav kohaliku omavalitsuse üksus ning on tuvastatud, et isikul esineb vajadus ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele. Kohaliku omavalitsuse üksusele on jäetud vaid õigus kehtestada kulude tasumise piirmäär tingimusega, et see peab tagama teenuse kättesaadavuse, arvestades seaduses sätestatud hooldustöötajate arvu nõudeid (SHS § 22<sup>1</sup> lg 3).

Ka on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus hüvitada teenuse saaja tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe, kui teenuse saaja sissetulek on madalam keskmisest vanaduspensionist, kuid mitte rohkem kui eelmise aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionist suuruse ja teenuse saaja sissetuleku vahe (SHS § 22<sup>1</sup> lg 5).

Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS) § 15 kohaselt võib hüvitist anda või hüvitise andmist korraldada vastavalt oma pädevusele riik, kohalik omavalitsus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või seaduses sätestatud juhul muu isik ja seega on tegemist isikule sotsiaalkaitseks antava hüvitisega SÜS § 12 tähenduses.

Hooldereformi jõustumise järgselt peavad kohaliku omavalitsuse üksused hindama kõigi vastava omavalitsusüksuse elanikuna rahvastikuregistrisse kantud ja üldhooldusteenuse soovi avaldavate isikute hooldusvajadust ning selle olemasolul suunama isiku omavalitsusüksuse toetusega hooldusele, sõltumata isiku ja/või tema ülalpidamiskohuslaste (nende olemasolu korral) varanduslikust seisust.

Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu leiavad, et SHS §-ga 22<sup>1</sup> kohaliku omavalitsuse üksustele pandud ülesanne on käsitatav riikliku kohustusena ja seega tuleks sellega kaasnevad kulutused katta täies ulatuses riigieelarvest ning olukord, kus seadusandja ei ole vastavat regulatsiooni kehtestanud on PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus. Toetame Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu taotlusi ning leiame, et hooldereformi jõustumise järgselt kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22<sup>1</sup> pandud uued kohustused tuleb täies ulatuses rahastada riigieelarvelistest vahenditest, kuivõrd tegemist on riigi poolt endale vabatahtlikult võetud täiendavate ülesannetega, ehk riikliku kohustusega. Veelgi enam, selle ülesande riigipoolse rahastamise skeem peab võimaldama

vajalike vahendite eraldamist õigeaegselt ja viisil, mis ei sea ülesande täitmist sõltuvusse konkreetse kohaliku omavalitsuse finantsvõimekusest ning välistama võimaluse, et omavalitsused saavad juba kantud kulutused taas kord tagasi alles kohtu vahendusel ning jõustunud kohtuotsuste alusel.

Kõnealuse ülesande riiklikku olemust kinnitab asjaolu, et seadusandja on kehtestanud kogu riigi territooriumil ühtse õigusliku raamistiku nii teenuse sisule kui teenuse rahastamisele avaliku sektori poolt, ehk soovinud, et kõiki isikuid, sõltumata elukohast, koheldaks võrdselt. Leiame, et SHS ja TuMS muutmise seadusega on riik rikkunud põhiseaduse § 154 lg 2 teist lauset, mis sätestab, et riiklikud kohustused peavad olema kaetud riigieelarvest. Sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22<sup>1</sup> on riik asetanud kohaliku omavalitsuse üksustele riikliku kohustuse osaleda üldhooldusteenuse kulude katmisel kõigi selle teenuse vajajate puhul, sõltumata nende varanduslikust seisust ja ülalpidamiskohuslaste olemasolust ning selline kohustus ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseadusliku õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele ja piisavusele.

SHS §-ga 22<sup>1</sup> riikliku ülesande rahastamise kohustuse kohalikele omavalitsustele panemine seab ohtu olemuslikult kohaliku omavalitsuse üksuse kohustusteks olevate ülesannete rahastamise. Seega tuleb PSga vastuolus olevaks pidada olukorda, kus kohaliku omavalitsuse üksused peavad riiklike ülesannete täitmiseks leidma raha omatuludest või tegema valiku, milliseid kohustusi täita. Seadusandja tegevusetuse tõttu ei ole omavalitsustel võimalik kohtulikult kaitsta ka neile PS § 154 lg-st 1 tulenevat õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks kuivõrd riik ei ole tänini täitnud Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsust asjas nr 3-4-1-8-09. Riigikohus on samas osundanud, et sellises olukorras võib omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisavate rahaliste vahendite olemasolu tõendamiskoormis osaliselt või täielikult riigile üle minna (Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 98).

Arvestades, et üldkogu otsusest möödunud kolmeteistkümne aasta jooksul ei ole riik rahastamisselguse parandamise osas midagi ette võtnud, oleks õiguspärane lugeda, et rahaliste vahendite olemasolu piisavuse tõendamiskoormis on riigile üle läinud tervikuna.

Riigikohus on leidnud, et PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenev finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutud, kui kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riikliku ülesande täitmisega seotud kulusid ei kaeta riigieelarvest, sh kui neid kaetakse üksnes osaliselt (Riigikohtu 20.12.2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16, p 195).

Vaidlust ei saa olla selles, et KOKS § 6 lg-st 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse üksusele sotsiaalkaitse korraldamise kohustus. Eeltoodut kinnitab ka SHS § 5 lg 1, mille kohaselt on isikule sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist kohustatud korraldama isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus. Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole aga kohustust finantseerida osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses. SHS § 16 kohaselt võib sotsiaalteenuse osutamise eest võtta tasu. Ka kehtiva SHS § 16 lg 2 kohaselt oleneb isikult võetava tasu suurus sotsiaalteenuse mahust, teenuse maksumusest ning **teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast.**

Avalikul võimul on seega vaidluseta põhiseadusest tulenev kohustus aidata abivajajat siis, kui inimene ise ei suuda tagada endale piisavalt elatusvahendeid ning tema perekonnal pole võimalik anda talle ülalpidamist. Kohaliku omavalitsuse üksus on aga kohustatud osutama isikule sotsiaalteenuseid tasuta üksnes olukorras, kus isik ise ega teda ülal pidama kohustatud perekonnaliikmed ei suuda oma varalise seisundi tõttu seda teha. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asunud seisukohale, et kuigi PS § 28 lg 2 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korra, tuleb riigi kohustuste üle otsustamisel sotsiaalabi valdkonnas arvestada ka PS § 27 lg-ga 5, mis kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete

eest. Seega tuleneb põhiseadusest, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu PS § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema (vt Riigikohtu 5.05.2014 otsus asjas nr 3-4-1-67-13, p-d 31–32; 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 18 ja 17.06.2015 otsus asjas 3-2-1-67-15 p 13).

SHS ja TuMS muutmise seaduse 704 SE seletuskirja kohaselt oli seni kehtinud SHSi kohaselt ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel ja seadusemuudatuse järel jätkub see samasugusena. Samuti on eelnõu seletuskirjas toodud välja, et korraldamise kohustus hõlmab inimese abivajaduse väljaselgitamist, sellele sobiva abimeetme korraldamist ja teenuse rahastamises osalemist, **kui abivajava inimese ja tema ülalpidajate maksevõime seda ei võimalda.**

Vastuolus eeltooduga ei arvesta aga SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud kohustus üldhooldusteenuse teenuskoha maksumuse rahastamist isiku enda ega tema ülalpidajate sissetulekutega, st seda hüvitist on õigus saada kõigil isikutel, kelle puhul kohaliku omavalitsuse üksus on tuvastanud vajaduse väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele ja kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel vastavas vallas või linnas, ka siis kui tema enda sissetulekud on piisavad selle eest täies ulatuses tasumiseks. Isiku sissetulekuid arvestatakse üksnes täiendava hüvitise puhul, kui isiku sissetulek jääb alla keskmise vanaduspensioni suurust (SHS § 22<sup>1</sup> lg 5).

Selliselt ei ole SHS §-ga 22<sup>1</sup> omavalitsustele pandud rahastamise kohustus kooskõlas SHS § 16 lg-s 2 sätestatuga.

Ka Riigikohus on leidnud, et PS § 28 lg 2 kaitsealasse kuuluvad üksnes vajaduspõhised toetused (Riigikohtu 30.10.2019 otsus nr 5-19-25/9, p 63), kuid SHS § 22<sup>1</sup> näol on tegemist pelgalt riigi sotsiaalpoliitilistest eesmärkidest lähtuva hüvega. Kuna tegemist on kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riikliku kohustusega, tuleb selle kohustusega seotud kulud katta riigieelarvest (PS § 154 lg 2 teise lause).

Vaatamata sellele, et Riigikohtu poole on taotlusega pöördunud 3 kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, ei ole tegemist üksnes neid kohalikke omavalitsusi puudutava olukorraga. Reformile ei eelnenud piisavat mõjuanalüüsi ning algandmed ja prognoosid ei vastanud tegelikkusele; alahinnati nõudluse kasvu teenuse järele ja teenuse hindade tõusu. Jätkuvalt suureneb teenust vajavate inimeste arv ning teenuste hind.

Tekkinud olukorra näitlikustamiseks toome välja järgmiste KOVide andmed.

#### 1. Märjamaa vald

2023. a teise poolaasta eeldatav kulu SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks - 389 475 €;

Riigi poolt KOVile 2023 SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks eraldatud summa - 240 312 €;

Eeldatav KOVi kulu SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks 2024. aastal - 780 000 €;

Prognoositav summa, mis riigilt laekub KOVile 2024 SHS §-st 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks 480 404 €.

#### 2. Põltsamaa vald

2023. a teise poolaasta eeldatav kulu SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks – 685630 €;

Riigi poolt KOVile 2023 SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks eraldatud summa – 362863 €;

Eeldatav KOVi kulu SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks 2024. aastal - 1477788 €;

Prognoositav summa, mis riigilt laekub KOVile 2024 SHS §-st 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks - 689959 €.

### 3. Mustvee vald

2023. a teise poolaasta eeldatav kulu SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks - 320 000 €;  
Riigi poolt KOVile 2023 SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks eraldatud summa –  
213 122 €;

Eeldatav KOVi kulu SHS § 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täitmiseks 2024. aastal 750 000 €;  
Prognoositav summa, mis riigilt laekub KOVile 2024 SHS §-st 22<sup>1</sup> tulenevate kohustuste  
täitmiseks – 383 851 €.

Leiame, et Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu taotlused on igati põhjendatud ja taotlejate poolt esile toodud õiguslikud alused võimaldavad Riigikohtul tunnistada Põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Veikko Luhalaid

ELVL tegevdirektor